

UNIDADE 5



Objetivos de aprendizagem

Após a leitura desta Unidade, você deverá ser capaz de:

- Identificar as ações de Reabilitação e de Recuperação pós-desastre;
- Entender a importância da avaliação e do diagnóstico dos cenários impactados;
- Compreender o processo de reabilitação e de recuperação com foco na prevenção prospectiva do risco;
- Conhecer aspectos importantes para a boa prática em recuperação pós-desastre.

Reabilitação e Recuperação de Cenários

Caro participante,
Chegamos à Unidade 5. Nesta Unidade, você entenderá como podemos agir com relação à reabilitação e à recuperação de cenários após a ocorrência de um desastre.
Fique atento e lembre-se de que estamos à sua disposição para ajudá-lo no que for necessário.
Bom trabalho!

Preparando Ações de Reabilitação e de Recuperação (restauração e reconstrução)

Decretada uma Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública, as principais preocupações no primeiro momento são: proteger as vidas e salvaguardar os bens.

Os desastres afetam de forma simultânea várias dimensões da vida social das comunidades, muitas vezes superando sua capacidade de resposta. Visualize, na Figura 9 algumas dessas dimensões:

Os critérios para decretação de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública estão descritos na Instrução Normativa 1, de 24 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/defesa-civil/legislacoes>>. Acesso em: 07 abr. 2014.

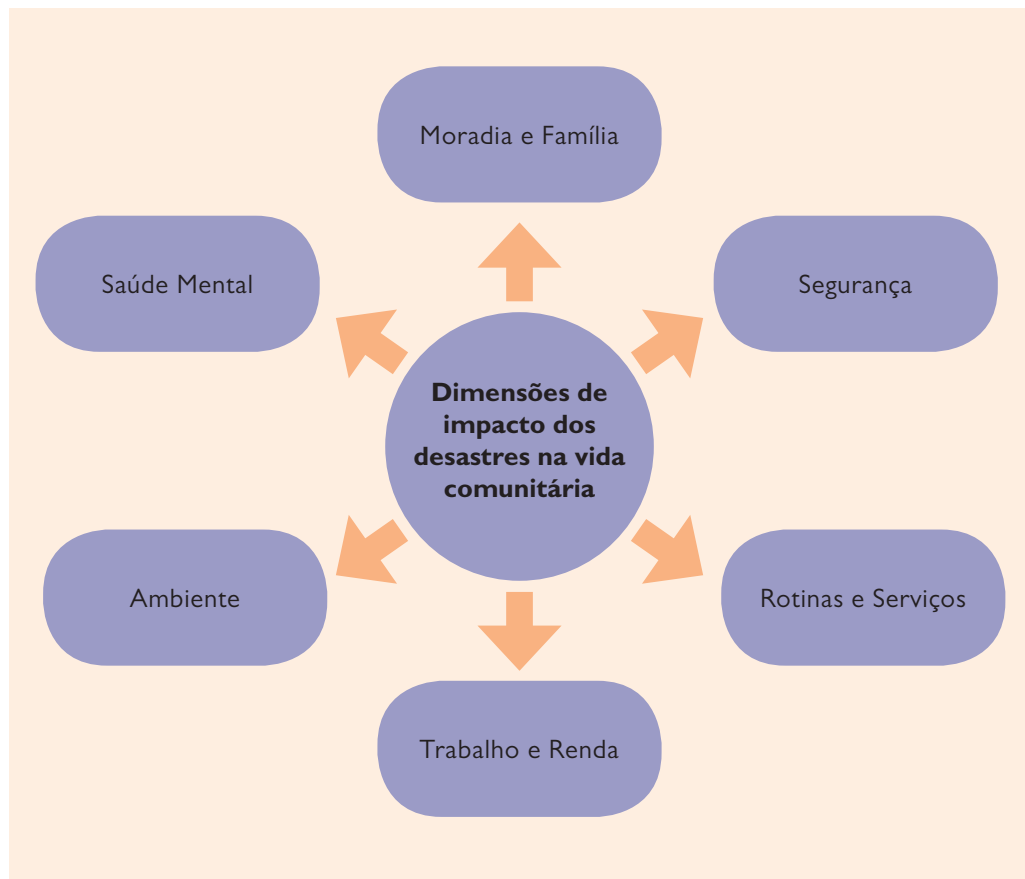


Figura 11: Algumas dimensões do impacto dos desastres na vida comunitária
 Fonte: Elaborada pelos autores deste material

O impacto dos desastres difere de lugar para lugar em razão de inúmeros fatores, que perpassam aspectos relacionados à magnitude e à intensidade da ameaça, à preparação e ao desenvolvimento socioeconômico de cada unidade territorial. A necessidade de cada país contar com um programa de resposta que priorize ações de reabilitação e de recuperação é fundamentalmente importante, como forma de restabelecer a normalidade e a segurança da população em situação de desastre. (BRASIL, 2013)

Como sabemos, as ações de resposta, estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2010), classificam-se em:

- **Ações de Socorro:** ações imediatas de resposta aos desastres com o objetivo de socorrer a população atingida, incluindo a busca e salvamento, os primeiros socorros, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico e cirúrgico de urgência, entre outras.
- **Ações de Assistência às Vítimas:** ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e os

meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros, o apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações, a atenção integral à saúde e o manejo de mortos.

- **Ações de restabelecimento de serviços essenciais:** ações de caráter emergencial destinadas ao restabelecimento das condições de segurança e habitabilidade da área atingida pelo desastre, incluindo a desmontagem de edificações e de obras de arte com estruturas comprometidas, suprimento e distribuição de energia elétrica e de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade, comunicações e desobstrução e remoção de escombros.

Observe que a **Recuperação** se refere ao conjunto de medidas que visam à reabilitação de infraestrutura, do meio ambiente, da economia e da saúde da comunidade atingida por desastre, e que tem como foco evitar a instalação de novas situações de risco.

Normalmente, as ações de recuperação iniciam-se tão logo a situação esteja estabilizada pelas ações emergenciais de resposta. As ações de recuperação de infraestrutura, por sua vez, estão divididas em **reconstrução** e **restauração** de obras afetadas por desastre, conforme segue:

- **Ações de reconstrução:** ações de caráter definitivo destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre, como a reconstrução ou recuperação de unidades habitacionais, infraestrutura pública, sistema de abastecimento de água, açudes, pequenas barragens, estradas vicinais, prédios públicos e comunitários, cursos d'água e contenção de encostas, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional. (BRASIL, 2010)

As ações de reconstrução são caracterizadas pela execução de obras com caráter **definitivo** (naturalmente, associado a uma vida útil adequada), voltadas para a restauração do cenário (reconstrução de pontes, residências, contenções, trechos de estradas etc.). São passíveis de licenciamentos, contratadas com base em projeto básico detalhado, mesmo quando a dispensa de licitação se aplicar. Se for preciso, essa reconstrução deverá incluir esforços para reduzir a

Na Unidade 6 você terá informações detalhadas sobre solicitação de recursos federais para ações de restabelecimento e recuperação pós-desastre.

exposição da estrutura a um patamar de risco aceitável, indo além da simples reprodução da estrutura destruída. É possível, dentro dessa visão de segurança, que a obra seja reconstruída em local distinto do inicial, mantendo-se atendidos os beneficiários originais.

- **Ações de restauração:** aplicam-se às estruturas públicas destruídas ou interditadas em definitivo (total ou parcialmente) por ocasião de desastre, com danos pouco significativos frente ao seu valor original. Compreendem o conjunto de serviços necessários para recompor a obra danificada, aproveitando grande parte da estrutura existente. Como exemplo, podemos citar a recomposição de aterros de cabeceiras e substituição de muros de ala de pontes danificados por desastre.

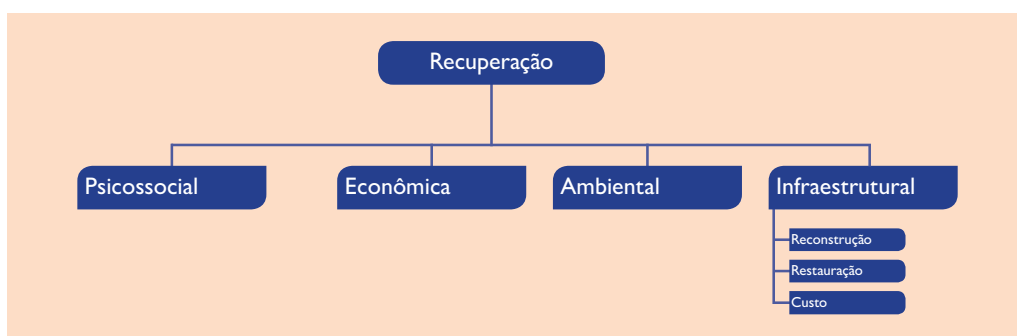


Figura 12: Ações de recuperação
Fonte: Elaborada pelos autores deste material

Sabemos que você está ciente, mas nunca é demais lembrar que **desastres** são: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios.

A Importância de Desenvolver a Reabilitação e a Recuperação Priorizando Ações de Prevenção

Cada país define suas políticas e seus programas para desenvolver ações de preparação, de resposta e de recuperação,

organizando seu próprio sistema de gestão e se articulando a um conjunto de instituições públicas, privadas, comunitárias e organizações não governamentais, com o objetivo de assistir às populações afetadas por desastres.

Desde de 2005, pouco depois que um tsunami atingiu a Ásia provocando um desastre de grande proporção, 168 países integrantes da ONU, sendo Brasil um deles, assinaram o protocolo do **Marco de Ação de Hyogo (MAH)**, no qual se comprometeram em estimular a Redução de Risco de Desastre (RRD) em suas nações. O MAH visa para 2015 à redução considerável das perdas ocasionadas por desastres, tanto de vidas humanas como de bens sociais, econômicos e ambientais.

As nações se comprometeram em aplicar três objetivos estratégicos como prioridades:

- a integração da Redução de Risco de Desastres (RRD) nas políticas e no planejamento de desenvolvimento sustentável;
- o desenvolvimento ou fortalecimento das instituições, mecanismos e capacidades para aumentar a resiliência frente às ameaças; e
- a incorporação sistemática de enfoques para a redução de riscos, na implementação de programas de preparação, atenção e recuperação de desastres.

Para alcançar esses objetivos, o Marco de Hyogo definiu cinco prioridades de ações específicas:

- fazer com que a redução dos riscos de desastres seja uma prioridade;
- identificar, avaliar e observar de perto os riscos dos desastres, e melhorar os alertas prévios;
- utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis;
- reduzir os fatores fundamentais do risco; e
- fortalecer a preparação em desastres para uma resposta eficaz a todo nível.

As prioridades estabelecidas pelo Marco de Hyogo destacam o importante papel que podem desempenhar os governos no processo de preparação e de resposta, também nas ações de recuperação, com objetivo de salvar vidas e estabelecer um enfoque integral de redução de risco de desastres. A efetiva integração das ações de RRD em todos

O texto do Marco de Ação de Hyogo está disponível em: <http://www.integracao.gov.br/cidadesresilientes/pdf/mah_ptb_brochura.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2014.

Segundo Garcia (2005), a perspectiva de gênero inclui a análise das relações sociais intergenéricas e intragenéricas, privadas e públicas, pessoais, grupais e coletivas, assegurando relações equitativas que priorize uma apropriada atenção às necessidades e interesses tanto das mulheres como dos homens com enfoque dos direitos humanos.

os níveis governamentais promove a resiliência das comunidades, por meio da redução das vulnerabilidades e da ênfase nas ações de gestão de riscos de desastre.

Outros aspectos relevantes nas ações de resposta a serem considerados, alguns já apresentados nas Unidades anteriores, são os aspectos relacionados à equidade de **gênero**, às condições de desigualdade de renda, etnias, linguagem, religião, aspectos culturais, grupos sociais vulneráveis, incluindo: capacidades especiais, idosos, crianças, gestantes entre outros.

A atenção especial a esses grupos e fatores deve ser priorizada durante todas as etapas de gerenciamento do desastre, inclusive no planejamento das ações de resposta e recuperação.

A reabilitação e a recuperação pós-desastre se caracterizam por processos multidimensionais que devem ser guiados por princípios cujos propósitos catalisem oportunidades de desenvolvimento sustentável e, fundamentalmente, reduzam a desigualdade social e as condições de vulnerabilidade das populações. Aborda a restauração dos serviços básicos, meios de vida, moradia, governabilidade, segurança, normas legais, meio ambiente, dentre outros fatores.

Resposta, Reabilitação, Recuperação e Reconstrução (diferenças)

Agora, você aprenderá sobre as diferentes ações relacionadas às etapas de resposta e recuperação. O objetivo é que você agregue informações para identificar quais as prioridades de intervenção em cada um desses momentos de gerenciamento do desastre.

Etapas de Resposta

De acordo com a Estratégia Internacional de Redução de Desastres (2009), a resposta está relacionada à disponibilização dos serviços de emergência e de assistência pública durante ou imediatamente após a ocorrência de um desastre com o propósito de salvar vidas, reduzir os impactos a saúde, garantir a segurança pública e satisfazer às necessidades básicas de subsistência da população afetada.

As ações de resposta em uma situação de desastre devem se basear em estratégias claras e objetivas, facilitando o estabelecimento de responsabilidades tanto institucionais como comunitárias, com foco em um maior grau de conscientização e de participação de todos.

Observe que a etapa de resposta, que inclui ações de reabilitação ou restabelecimento de serviços essenciais, permite restituir as condições de vida e os meios de subsistência e de segurança em curto prazo. Inclui o reparo da infraestrutura, dos serviços básicos e da economia de forma a satisfazer às necessidades imediatas da população.

Observe também que, nesta etapa, o objetivo é proteger as vidas, transferindo, se necessário, as pessoas das áreas afetadas para um lugar mais seguro, onde existam equipamentos e serviços essenciais para garantir a sobrevivência.

Uma referência internacional para ter como base nas ações de resposta em caso de desastres é o manual do Projeto Esfera intitulado *Carta Humanitária de Normas Mínimas para a Resposta Humanitária*. Nesse material, consagradas instituições internacionais estabeleceram, consensualmente, um conjunto de normas mínimas para garantia dos direitos humanos em situações de desastre. Assim sendo, as normas abrangem a assistência em situação de desastre, no que tange ao abastecimento de água e saneamento, nutrição, ajuda alimentar, abrigos e planejamento de locais para abrigamento e cuidados médicos.

Muitos países elaboraram planos de resposta que orientam as ações de reabilitação e recuperação após os desastres.

As ações de segurança e de proteção na resposta a uma situação de emergência devem priorizar iniciativas rápidas, articuladas e coordenadas, focando em especial as famílias mais vulneráveis, garantindo a elas a devida proteção de seus direitos.

Esta Carta está disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/8206.pdf?view=1>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

Conheça estas experiências acessando: <<http://goo.gl/Z4KM8o>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

Ações de Reabilitação

A reabilitação compreende uma série de ações relacionadas à resposta, tendo, portanto, um caráter emergencial. Essas ações têm como objetivo iniciar o processo de restauração das áreas afetadas por situação de desastre, permitindo o retorno das atividades e das populações afetadas. Por meio das ações de reabilitação, as condições mínimas de segurança e de habitabilidade são restabelecidas.

O foco é permitir que as populações afetadas (famílias e comunidades) retomem suas condições de vida o mais rápido possível. Trata-se de ações simultâneas ao socorro e à assistência, englobando as atividades que têm como propósito devolver a normalidade às zonas afetadas. Então, é preciso efetuar a reparação provisória das moradias e edifícios, o restabelecimento dos meios de transporte e das comunicações e dos serviços de utilidade pública (energia, água potável, telefonia, saneamento, etc.).

O restabelecimento de serviços essenciais contempla a execução de obras provisórias e urgentes, estabilizando minimamente a situação para que seja possível promover a reconstrução do cenário afetado pelo desastre. Entre as ações de reabilitação, podemos citar estas:

- construção de acessos alternativos e provisórios;
- viabilização de trafegabilidade elementar em vias fundamentais;
- restabelecimento do fornecimento de água, energia e serviços essenciais de comunicação;
- remoção de escombros;
- desobstrução de vias; e
- desmontagem de edificações e de obras de arte com estruturas comprometidas.

As ações devem ser desencadeadas pelos órgãos municipais de Proteção e Defesa Civil e comunidades, com apoio dos governos, objetivando restabelecer com mais rapidez os serviços essenciais, em caráter emergencial. É de fundamental importância o papel das comunidades organizadas e mobilizadas, priorizando os trabalhos em regime de mutirão.

Dentre as atividades gerais relacionadas com a reabilitação, podemos destacar as seguintes atividades, já elencadas em um dos **Manuais de Planejamento em Defesa Civil**:

- vigilância das condições de segurança global da população;
- reabilitação dos serviços essenciais;
- reabilitação das áreas deterioradas e das edificações e moradias danificadas.

A reabilitação tem por finalidade iniciar a restauração da área afetada, visando tornar a região novamente habitável, considerando o risco na sua totalidade, mediante providências que restabeleçam as condições de sobrevivência segura e protegida, embora não confortável. Também compreende a descontaminação, a limpeza de ambientes, a desinfecção, a neutralização de poluentes e controle, além de habilitar e recuperar as vias de acesso (rodovias), segurança pública, remoção de lixo e entulho e outras medidas de saúde pública tão necessárias para operações de retorno à normalidade.

Compreende, também, atividades de:

- avaliação de danos;
- vistoria e elaboração de laudos técnicos;
- desmontagem de estruturas danificadas, desobstrução e remoção de escombros; e
- sepultamento.

Entre as principais ações de reabilitação inicial dos cenários afetados pelos desastres, destacamos estas:

- o restabelecimento de serviços essenciais, como os de distribuição de água, alimentos e eletricidade;
- a desobstrução de escombros e o restabelecimento das principais rotas de acesso aos estabelecimentos de abrigo, saúde, educação, compras básicas, etc.
- o sepultamento de pessoas e animais mortos;
- a estruturação de saneamento básico de caráter emergencial;
- a vigilância sanitária e epidemiológica; e
- a proteção de grupos populacionais vulneráveis, etc.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2008), de forma geral, o plano de reabilitação tem como base quatro linhas de ação:

- Fortalecimento das capacidades de gestão de risco: busca garantir que a reabilitação e reconstrução se realizem em condições de segurança e o reconhecimento das zonas de risco.

Acesse o site do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em: <<http://www.pnud.org.br/>>. Acesso em: 3 abr. 2014.

- Recuperação dos meios de vida (desenvolvimento produtivo e emprego)
- Reabilitação e reconstrução de infraestrutura: moradias, saúde, educação, recuperação das linhas vitais, etc.
- Recuperação do meio ambiente buscando restituir: abastecimento de água potável, gestão dos resíduos sólidos, recuperar degradação de ecossistemas terrestres, aplicar ou definir o plano de ordenamento territorial, entre outros.

Lembre-se de que a reabilitação, especificamente, traz medidas que permitem o reinício da normalidade, orientando e ajudando as comunidades afetadas a recuperar sua condição de vida. As ações têm caráter emergencial e, muitas vezes, são realizadas de forma conjunta e interativa com a comunidade, fazendo parte do processo de resposta a uma situação de desastre.

Etapa de Recuperação

A etapa de recuperação ocorre após o evento, depois de executadas as medidas de reabilitação, nas quais se inicia o processo de restabelecimento das condições normais de vida de uma comunidade, de forma permanente.

Essa etapa engloba dois grandes aspectos:

- restabelecer permanentemente os serviços básicos indispensáveis; e
- avançar para uma solução permanente, de médio a longo prazo, que busca restituir as condições normais de vida da população afetada, priorizam-se as ações de reconstrução.

Nesse sentido, nosso objetivo nesta etapa, deve ser restabelecer, reintegrar e recuperar ou melhorar as condições de vida da comunidade afetada, no tempo necessário para o retorno da normalidade. (EIRD, 2009)

Um cuidado importante que devemos ter com relação à realização das ações de recuperação é o de considerar a variável do risco presente e futuro, caso contrário, estaremos mantendo ou aumentando as condições de vulnerabilidade e possibilitando a criação de novos riscos.

A recuperação das estruturas essenciais pós-desastres deve ser realizada protegendo, devidamente, as populações contra os riscos de médio e longo prazo. Ao mesmo tempo, essa fase deve priorizar o restabelecimento das condições adequadas e sustentáveis de vida mediante ações de prevenção.

Representa a oportunidade para desenvolver e executar medidas de redução de risco de desastres aplicando princípios de como responder às ações e recuperá-las priorizando ações de proteção e de prevenção.

Ações de Reconstrução

As ações de reconstrução fazem parte da etapa de recuperação pós-desastre. Como dependem de recursos disponíveis, evidencia-se a necessidade de priorizar determinada reserva de recursos financeiros para esta última etapa do ciclo de gerenciamento de desastres. De acordo com Cruz Roja (2009), o alcance da execução dessa etapa se baseia nos seguintes aspectos:

- natureza do desastre (magnitude, intensidade);
- escala de danos;
- localização e extensão do evento;
- setores afetados;
- perdas resultantes (diretas e indiretas);
- recursos humanos disponíveis;
- capacidades institucionais e locais; e
- compromisso político.

As ações de reconstrução devem ser totalmente integradas aos planos de ordenamento territorial e aos planos de desenvolvimento local, considerando os riscos de desastres futuros. Essa fase é muito mais intensa, com alto custo, sendo de médio a longo prazo.

O processo de reconstrução deve priorizar ações de recuperação dos danos físico, social e econômico, sempre que possível a um nível de desenvolvimento superior ao existente antes do evento. É importante conduzir a reconstrução de forma que ela contribua para a redução do risco de desastres, seja reduzindo a probabilidade de ocorrência do evento adverso ou garantindo que as consequências desse evento não sejam tão graves.

Para saber mais sobre este assunto, acesse o portal do Centro Regional de Informação sobre Desastres para América Latina e Caribe (CRID), que apenas coopera com os Recursos de Informação para Preparativos e Resposta.), em espanhol: <<http://goo.gl/B8Q37P>>. Acesso em: 5 abr. 2014.

É justamente nesse contexto que são geradas maiores oportunidades para superar o nível de desenvolvimento prévio ao desastre, possibilitando a criação de novas fontes de emprego, a reparação de danos materiais e a adoção de medidas de prevenção e de mitigação.

De acordo com Prieto (2007), o processo de reconstrução não deve ser um processo que priorize restaurar e reconstruir somente o que existia previamente, mas sim um processo que desenvolve estratégias para reconstituir serviços e renovar as estruturas essenciais, dando ênfase à redução das vulnerabilidades. É a oportunidade de construir as estruturas físicas com novos padrões de segurança e de proteção, conjuntamente com uma nova consciência social que incorpore a proposta de redução do risco e reconheça a importância dos processos de conhecimentos locais, tomando em conta os anseios das populações.

Lembre-se de que para avançar nas ações de reabilitação e de reconstrução, para que os processos de resposta e de recuperação tenham seu objetivo alcançado de forma eficiente, é fundamental trabalhar previamente com as medidas de preparação das instituições e das comunidades.

Reconstruir é a oportunidade de planejar melhor, com maior consciência sobre as debilidades e as fortalezas do território, considerando os aspectos históricos e culturais, identificando os vazios existentes, planejando melhor os recursos e considerando a importância de reconhecer o cenário de risco e sua complexidade. Nesse contexto, o estudo do cenário de risco proporciona a obtenção de informações importantes, as quais subsidiam as decisões e estratégias a serem tomadas. Por essa razão, as informações sobre esses cenários de risco devem ser claras, relevantes e úteis para oferecer uma eficaz resposta individual e coletiva diante das possíveis situações de emergência ou de desastres. (CRUZ ROJA, 2009)

Na reconstrução, as estruturas e os serviços danificados, que são essenciais à sociedade, devem ser reparados e construídos considerando os riscos presentes e os futuros.

Lembre-se de que sempre devemos considerar as necessidades das comunidades, dando a elas prioridade e trabalhando com agilidade para que as condições de vida sejam retomadas com maior segurança e proteção.

Vale a pena destacar que, para uma parcela da população afetada, o desastre significa perda da propriedade e do trabalho; tornando-se uma perda de oportunidade econômica e de sustento de vida. Na maioria das vezes, isso representa um retrocesso econômico e social com graves consequências de médio a longo prazo, já que a capacidade de enfrentamento nesses casos é bastante comprometida e quase nula.

Saiba que uma proposta de reconstrução torna-se insuficiente se não é capaz de:

- remover parcial ou totalmente as condições de risco de desastre;
- implicar a participação institucional e comunitária que estimule sinergias baseadas na identidade local;
- considerar os direitos das populações afetadas à vida digna, com segurança, acesso a serviços básicos, trabalho e renda, moradia, entre outros;
- apropriar-se das tecnologias de construção de forma a assegurar moradias de qualidade, em lugares e condições seguras; e
- fortalecer capacidades e recursos locais, com foco na prevenção do risco.

Além disso, a carência de apoio ou suporte inadequado e ineficiente do poder público, instituições e sociedade civil, no processo de recuperação pós-desastre, fere os direitos fundamentais dos cidadãos, expondo-os a um processo gradual de deterioração econômica, social e ambiental, incluindo o agravamento de novas condições de riscos diante de futuros desastres.

A Importância de Elaborar o Diagnóstico Identificando os Danos e as Análises das Necessidades na Etapa de Reabilitação e de Recuperação

Elaborar um diagnóstico da área afetada por um evento adverso é definir ações para identificar as necessidades básicas da população impactada durante emergências e orientar ações de reabilitação e recuperação. Sabemos que alguns municípios têm dificuldade para organizar as informações relacionadas ao desastre, como identificar o número de pessoas afetadas, prover os requisitos legais de realocação de moradias ou liderar processos de reconstrução em geral. Por isso, elaborar o diagnóstico é fundamental para gerenciar as informações e planejar as ações necessárias.

Você deve saber que o **Formulário de Informações do Desastre (FIDE)**, o qual deve ser preenchido na ocorrência de um desastre, solicita um conjunto de informações sobre o evento, possibilitando um diagnóstico inicial da situação. O FIDE deve ser atualizado sempre que novas informações forem coletadas sobre o cenário do desastre.

Outras ferramentas de avaliação e diagnóstico estão disponíveis nas bases de dados sobre o assunto. Nesta Unidade, temos o intuito de oferecer informações complementares sobre esse processo.

Para a elaboração de um diagnóstico, uma ferramenta que pode ser utilizada como exemplo é o **guia Avaliação de danos e análises de necessidades de saúde em situações de desastre**. (EDAN, OPAS, 2010). Apesar de esse documento estar focado nos aspectos relacionados à saúde, tal ferramenta metodológica é utilizada para conhecer o grau de impacto sofrido por uma população ocasionado por um evento adverso em determinados lugar e tempo. A metodologia consiste na identificação e no registro qualitativo e quantitativo da extensão, gravidade e localização dos efeitos de um evento adverso.

De acordo com seu alcance, essa avaliação pode ser:

- **Preliminar:** dirigida à primeira apreciação do desastre, busca estimar aproximadamente o ocorrido, tendo como referência uma informação prévia (antes das primeiras 8 horas). Essas informações são essenciais para a tomada de decisão em curto prazo.

No FIDE é preciso preencher dados sobre a tipificação do desastre; data; área afetada; danos humanos, materiais e ambientais; prejuízos públicos e privados; além de outras informações.

Este Guia está disponível no site da Organização Panamericana de Saúde, em espanhol. Acesse: <<http://go.gl/93bmTE>>. Acesso em: 3 abr. 2014.

- **Complementar:** permite identificar antes das 72 horas, sem haver profundos estudos, os detalhes das necessidades relacionadas com a resposta e perceber os pontos críticos para as fases de reabilitação e de reconstrução.
- **Informação familiar:** este levantamento familiar tem como objetivo a coleta dados por unidade familiar. Essas informações facilitam a elaboração posterior para definir as ações pontuais.

Os formulários utilizados para o levantamento dos danos dos desastres devem estar em formato simples e de fácil entendimento, a fim de que seu preenchimento pelo profissional designado seja feito de maneira rápida e eficaz.

São quatro os eixos de avaliação de danos e de análises de necessidades, apresentados no guia EDAN/OPAS (2010):

- **Prioridades humanitárias:**
 - ▶ **Saúde Pública** (mortalidade e morbidade): presença de enfermidades ocasionadas diretamente pelo desastre ocorrido. Exemplo: em situações de enchentes ou inundações, a urina dos ratos, presente em esgotos e bueiros, mistura-se à enxurrada e à lama das enchentes.
 - ▶ acesso à água de qualidade;
 - ▶ acesso aos alimentos durante a emergência; e
 - ▶ situação dos abrigos.
- **Infraestrutura pública vital:**
 - ▶ água potável;
 - ▶ drenagem;
 - ▶ energia elétrica; e
 - ▶ telecomunicação e transporte.
- **Infraestrutura produtiva e os meios de vida:**
 - ▶ setor agropecuário (setor primário);
 - ▶ setor industrial e manufatureiro (setor secundário); e
 - ▶ setor bancário, turístico e comércio (setor terciário).
- **Moradia e edificações públicas:**
 - ▶ escolas;
 - ▶ hospitais;
 - ▶ clínicas;

Saiba mais sobre Saúde Pública em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/leptospirose_oquefazer.pdf. Acesso em: 4 abr. 2014.

- ▶ unidades de saúde; e
- ▶ presídios, entre outros.

Observe que todos esses indicadores devem ser expressos em termos de quantidade e de porcentagem. O formato das informações deve deixar claro o sexo, os grupos de idade da população, os números de pessoas e as famílias por moradia e as famílias que necessitam de abrigos provisórios, considerando aquelas moradias não habitáveis em decorrência do impacto do evento.

O planejamento da avaliação de danos e das necessidades, posterior a uma situação de desastre, pode ser utilizado para determinar as necessidades no sentido de definir o plano de resposta e de recuperação, servindo de orientação para ações de reabilitação e reconstrução. (GFDRR, 2010)

Além do EDAN, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) desenvolveu uma metodologia para avaliar o impacto socioeconômico e ambiental de desastres (DaLA). Sua aplicação há mais de 38 anos em mais de 45 eventos vem demonstrando repetidamente o vínculo entre desastres e desenvolvimento. De acordo com essa metodologia, não é possível dizer qual o momento exato em que se deve iniciar o processo de avaliação. No entanto, a sua experiência indica que não convém iniciar uma avaliação até que já esteja bem avançada a etapa de atenção à emergência, ou seja, de socorro e de assistência. Tanto para não interferir nas atividades de resgate e salvamento como para assegurar a disponibilidade suficiente de informações quantitativas sobre os danos e efeitos (diretos, indiretos e macroeconômicos).

Segundo a *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (GFDRR, 2010), existem dois usos potencialmente utilizados após uma avaliação de danos e de necessidades:

- Em curto prazo na etapa de resposta: definir estratégias governamentais para atender às necessidades imediatas, que têm como objetivo aliviar o sofrimento humano e iniciar o processo de recuperação econômica.
- Em médio prazo: definir as necessidades financeiras, a fim de desenvolver a recuperação e a reconstrução numa dimensão mais completa.

Saiba mais sobre a Comissão para América Latina e o Caribe em: < www.eclac.cl/>. Acesso em: 25 mar. 2014

Esta metodologia pode ser conferida em: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/7/12707/PI2707.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xs>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

Ainda conforme a *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (GFDRR, 2010, p. 10), os passos necessários em uma avaliação de danos e de necessidades após um evento são:

- Definir uma linha de base que descreve a situação anterior ao desastre.
- Definir a situação depois do desastre;
- Estimar os danos e perdas de cada setor;
- Estimar os custos totais do desastre;
- Medir o possível impacto econômico do desastre; e
- Medir o impacto do desastre sobre o emprego, a renda das pessoas e das famílias.

Também mencionados pela *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (GFDRR, 2010), os métodos para recolher informações depois do impacto do evento podem ser obtidos das seguintes formas:

- Observação aérea: com voos de baixa altura como forma de proporcionar informações sobre a extensão geográfica do desastre e a dimensão dos danos sofridos, como estrago de pontes, de rodovias e de vias de comunicação.
- Informações das comunidades e de trabalhadores de campo: as informações que recebem as lideranças comunitárias, as equipes de resgates, os administradores e as autoridades locais podem ser importantes na definição das necessidades de atenção imediata.
- Um diagnóstico rápido: realizado por parte dos profissionais, permite o acesso a informações qualitativas e quantitativas sobre os danos e as necessidades no pós-desastres.

É fundamental que a coordenação das ações e os comitês responsáveis por definir os diagnósticos considerem os grupos vulneráveis em todas as etapas, no sentido de priorizar **ações de resposta humanitária de forma eficaz**.

Outros aspectos importantes para um bom diagnóstico, além da identificação dos danos físicos, se refere:

- ao mapeamento dos riscos existentes ou futuros;
- à identificação das capacidades e disponibilidades institucionais e organizacionais para atuação conjunta; e
- à disponibilidade de materiais.

Saiba mais sobre a *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* em: <<https://www.gfdr.org/>>. Acesso em: 5 abr. 2014.

Veja o exemplo de Honduras, que inclui a gestão de riscos de desastre no seu planejamento territorial, diretrizes importantes para assessorar a reconstrução pós-desastres – texto em espanhol – no AVEA, clicando em Honduras.

Considere, também, as diferenças dos locais afetados, do ponto de vista: econômico, cultural, político, étnico, religioso, etc. A experiência mostra, por exemplo, que a reconstrução em áreas urbanas se difere bastante das áreas rurais, pois, nesta última, há grandes espaços disponíveis e suficientes recursos naturais, diferente das cidades. No entanto, nas zonas rurais há mais limitações no acesso, na comunicação, nos mercados e nos serviços.

Boas Práticas em Reconstrução Pós-Desastres – a Experiência Japonesa

A capacidade de reconstrução de um país pós-desastre está relacionada com a sua resiliência, ou seja, a sua capacidade de enfrentar esses eventos e de retomar as condições anteriores, com foco na gestão prospectiva de riscos. Essa capacidade também se refere à cultura de prevenção e de preparação a desastres que vigora nesses lugares ao longo dos anos e que possibilita uma resposta mais adequada e rápida de recuperação e de reconstrução das áreas afetadas.

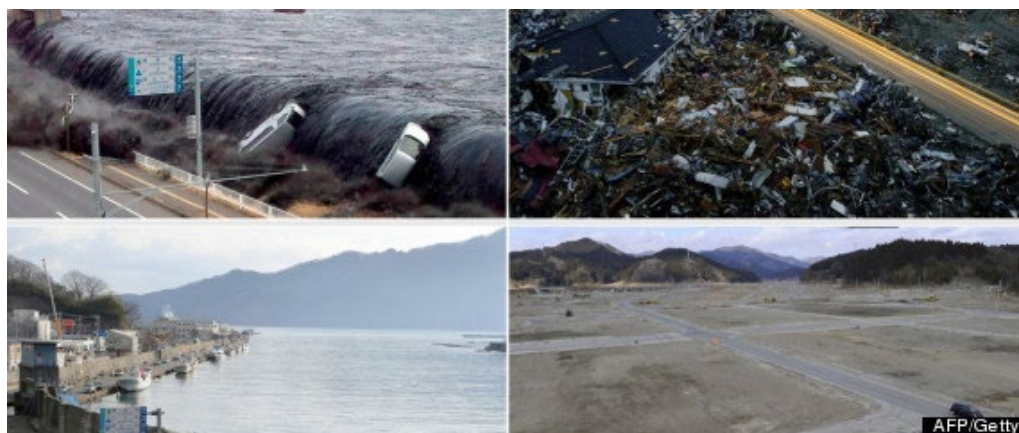


Figura 13: Exemplo de boas práticas de reconstrução

Fonte: Japan Tsunami (2012)

Veja as imagens em: <<http://www.tecmundo.com.br/google-maps/20566-google-maps-mostra-a-econstrucao-do-japao-um-ano-apos-terremotos.htm>>. Acesso em: 7 abr. 2014 .

João José Forni é professor, criador e mantenedor de dois sites especializados em gestão de crise, confira em: <<http://www.jforni.jor.br>> e <<http://www.comunicacaoecrise.com>>. Acessos em: 4 abr. 2014.

Você se lembra do Tsunami que ocorreu no **Japão** em 2011? O terremoto de 9 graus na escala Richter e o posterior tsunami, em 11 de março, deixaram 15.482 mortos e 7.427 desaparecidos, segundo o último boletim. Esse desastre também provocou na usina nuclear de Fukushima a pior crise atômica em 25 anos. Um ano após o terremoto, o país estava se reconstruindo rapidamente.

A seguir leia parte de um texto retirado do *site* do **professor João José Forni**:

Como educar a prevenção de desastres

Preparação para desastres tem sido parte importante do currículo nas escolas japonesas desde o grande terremoto de Kanto, em 1923, que devastou Tóquio e Yokohama, duas das maiores cidades japonesas. Em memória deste terremoto, foi criado, em 1960, o Dia de Prevenção de Desastres. Todos os anos, neste dia, treinos e eventos relacionados com a preparação de desastres são realizadas em todo o país.

Kamaishi, uma cidade na província de Iwate, que foi atingida pelo tsunami de março passado, teve quase todos os 2.900 alunos do ensino fundamental e médio na cidade preservados da catástrofe, em grande parte como resultado de exercícios regulares e rigorosos antidesastres que as escolas realizaram. Isso demonstra que a prevenção de crise funciona. Os educadores recomendam compartilhar a experiência de Kamaishi para ensinar às crianças japonesas o que fazer em caso de um tsunami. Nessas aulas, as crianças compartilham eventuais treinamentos que tenham realizado e o que eles pensam ser a maneira mais eficaz de aprender como se preparar para um desastre natural.

Cerca de seis meses depois é como se nada tivesse acontecido em alguns lugares pelas obras do governo local. Estradas, viadutos e pontes destruídos foram reconstruídos, alguns em uma semana, 15 dias. Aeroportos, cidades cheias de entulho e devastadas pela água, que invadiu o Continente, foram rapidamente limpas e reconstruídas, até como forma de ajudar psicologicamente a população a retomar a vida normal. Nesses momentos, quando mais cedo a população puder retomar sua vida, mais rápido a catástrofe é esquecida, funcionando como efeito motivador da população.

A comparação inevitável foi com o terremoto que devastou o Haiti, principalmente a capital Porto Príncipe, em janeiro de 2010. Dois anos depois, o Haiti continua em grande parte ainda cheio de entulhos e com a maioria das obras urbanas por reconstruir. No Japão, dos 559 km de estradas destruídas, apenas 15 não foram reconstruídas. Estão normalizados os serviços de fornecimento de água (98%), luz (96%) e gás (85%).

A recuperação do Japão nos traz muitas lições. Convém comparar, além de com o Haiti, também com outras regiões devastadas por catástrofes naturais, como Nova Zelândia, Chile e a Ásia, que sofreram com desastres parecidos. Certamente a forma de gerir a ajuda e os recursos recebidos, bem

Este texto está disponível em: <http://goo.gl/xlJXXl>. Acesso em: 3 abr. 2014.

como a história, política, cultura e economia do país, contribuíram para a sua capacidade de recuperação.

A crise pode ser uma oportunidade?

Individualmente, os caracteres japoneses para crise (危机) significam “oportunidade perigosa”. Que oportunidades terão surgido da crise de 11 de Março? A engenharia japonesa certamente aproveitou os erros da catástrofe para desenvolver mecanismos e equipamentos mais sofisticados, como forma de se preparar melhor para um próximo terremoto ou tsunami. O Japão sabe que, pela localização geográfica, o país está sujeito a esse tipo de crise. E não pretende ser pego novamente de surpresa. (FORNI, 2012)

No Haiti, três anos após o terremoto, um milhão de pessoas ainda precisam de ajuda humanitária. E no Brasil? Estamos preparados para enfrentar eventos de tal magnitude?

Sabemos que boas práticas reconstrutivas buscam se pautar na lógica da autoconstrução, incorporando tecnologias que possibilitem melhorar a qualidade das moradias e gerar capacidades locais e institucionais que promovam a sustentabilidade deste processo. Alguns países têm utilizado a força de trabalho local, os recursos da própria comunidade, agregando as lideranças comunitárias no processo de reconstrução, de modo a favorecer a recuperação mais rápida das localidades afetadas por desastre. De que maneira pode ser feito?

- Contratam mão de obra da própria comunidade, de modo a produzir emprego e renda entre as pessoas afetadas pelo desastre.
- Elaboram projetos de reconstrução de moradias a partir da tomada de decisão coletiva, com forte participação comunitária. Esses projetos respeitam um zoneamento e distribuição adequada das casas; as características e tradições da cultura local; respeitam as diferenças familiares e de necessidades entre a população afetada; pautam-se em projetos flexíveis porém replicáveis, ofertando opções de desenho e materiais para as moradias.
- Fomentam alianças entre diferentes atores e organizações locais, comprometendo-os na gestão permanente do risco a desastre.
- Incorporam princípios da economia solidária, da segurança alimentar e da proteção ambiental, incentivando o consumo

Leia mais sobre o terremoto no Haiti em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/mundo/haiti-eterna-construcao-de-um-lindo-pais-escravo-da-propria-miseria-329.html>>. Acesso em: 5 abr. 2014.

e cultivo de alimentos orgânicos; a formação de cooperativas locais para geração de renda; a preservação dos recursos naturais; entre outros.

No processo de reconstrução, cada país deve considerar as ações de redução de risco de forma particular, pontual e no seu conjunto, avaliando as diversidades locais quanto às condições políticas, econômicas, sociais, ambientais e a própria condição geofísica do risco de cada espaço socioterritorial. Medidas de redução de risco e de recuperação podem ter êxitos em alguns lugares, mas também podem não funcionar em outros. Um fator importante, nesse contexto, é respeitar as diversidades culturais reconhecendo as diferenças de cada grupo social e, também, sua relação histórica com a natureza e o meio ambiente. Considerar as relações de etnias, as religiosas, as de gênero e as redes comunitárias torna-se aspecto fundamental. Sempre que possível devemos reconhecer e considerar as boas práticas comunitárias de reconstrução já existentes.

Para finalizar esta Unidade, gostaríamos de enfatizar a importância de o processo de reconstrução se pautar em indicadores de resiliência, ou seja, na perspectiva de reconstruir melhor, reconstruir prevenindo riscos futuros. Lembre-se dos dez passos da campanha **“Como Construir Cidades Mais Resilientes – Um Guia para Gestores Públicos Locais”**:

- 1) Colocar em prática ações de organização e coordenação para compreender e aplicar ferramentas de redução de riscos de desastres, com base na participação de grupos de cidadãos e da sociedade civil; construir alianças locais; assegurar que todos os departamentos compreendam o seu papel na redução de risco de desastres e preparação;*
- 2) Atribuir um orçamento para a redução de riscos de desastres e fornecer incentivos para proprietários em áreas de risco, famílias de baixa renda, comunidades, empresas e setor público para investir na redução dos riscos que enfrentam;*
- 3) Manter os dados sobre os riscos e vulnerabilidades atualizados; preparar as avaliações de risco e utilizá-las como base para planos de desenvolvimento urbano e tomadas de decisão. Certificar-se de que essa informação e os planos para a resiliência da cidade estejam prontamente disponíveis ao público e totalmente discutidos com eles;*
- 4) Investir e manter uma infraestrutura para redução de*

O texto completo sobre a campanha está disponível em: < <http://goo.gl/CzxML5> >. Acesso em: 7 abr. 2014.

risco, com enfoque estrutural, como por exemplo, obras de drenagens para evitar inundações; e, conforme necessário, investir em ações de adaptação às mudanças climáticas;

5) Avaliar a segurança de todas as escolas e centros de saúde e atualizar tais avaliações conforme necessário;

6) Aplicar e impor regulamentos realistas, compatíveis com o risco de construção e princípios de planejamento do uso do solo; identificar áreas seguras para cidadãos de baixa renda e desenvolver a urbanização dos assentamentos informais, sempre que possível;

7) Certificar-se de que programas de educação e treinamento sobre a redução de riscos de desastres estejam em vigor nas escolas e comunidades;

8) Proteger os ecossistemas e barreiras naturais para mitigar inundações, tempestades e outros perigos a que a cidade seja vulnerável; adaptar-se às mudanças climáticas por meio da construção de boas práticas de redução de risco;

9) Instalar sistemas de alerta e alarme, e capacidades de gestão de emergências em seu município, e realizar regularmente exercícios públicos de preparação; e

10) Após quaisquer desastres, assegurar que as necessidades dos sobreviventes estejam no centro da reconstrução, por meio do apoio direto e por organizações comunitárias, de modo a projetar e ajudar a implementar ações de resposta e recuperação, incluindo a reconstrução de casas e de meios de subsistência.

Resumo...

Nesta Unidade, você aprendeu sobre as ações de reabilitação e recuperação, as quais correspondem a uma fase de intervenção após o evento, que corresponde ao Gerenciamento do Desastre. Você pôde observar as diferenças entre as ações de reabilitação e recuperação, sabendo que é necessário priorizar a prevenção do risco de desastre nas ações reconstrutivas. Você também percebeu que avaliar e diagnosticar os cenários de desastres é de suma importância para orientar as ações nestas etapas. E que boas práticas de gerenciamento de desastres são possíveis quando os indicadores de resiliência são considerados.

Muito bem, concluímos a Unidade 5. Sabemos que esta Unidade trouxe um grande volume de informações, por isso, sugerimos que você procure seu tutor se precisar de ajuda para entender melhor o que foi abordado aqui. Não hesite em entrar em contato, pois ele está pronto para ajudá-lo!

Complementando...

O Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou uma resolução, proposta por mais de 60 países, sobre direito à moradia adequada no contexto de desastres naturais. O texto da resolução define claramente como o direito à moradia adequada deve ser tratado no contexto da prevenção de desastres, bem como no processo de reconstrução. Acesse mais informações no *site* da relatora especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/tag/reconstrucao-pos-desastre/>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

Atividades de aprendizagem

Agora, vá até o Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA) e realize as atividades. A realização das tarefas é extremamente importante!

